

Tavares, António F. 2015. "Reformas Territoriais: Fusões de Municípios e Cooperação Intermunicipal." In *A Reforma do Poder Local em Debate*. Lisboa: ICS. (pp. 129-135)

Reformas Territoriais: Fusões de Municípios e Cooperação Intermunicipal

António F. Tavares

CICP, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho

O papel das autarquias portuguesas na provisão de bens e serviços não tem parado de aumentar nos últimos 40 anos, em resultado de uma crescente descentralização das atribuições da administração central para as unidades locais e do aumento da quantidade e diversidade das preferências dos cidadãos. A crise das dívidas soberanas que se seguiu ao colapso financeiro de 2008 contribuiu ainda mais para a transferência de funções para níveis subnacionais de governo, sem que a pressão colocada sobre os municípios enquanto unidades de provisão de bens e serviços tenha sido acompanhada por reformas territoriais ou pelo desenvolvimento de formas de cooperação intermunicipal capazes de assegurar uma prestação eficaz e eficiente desses mesmos bens e serviços. Os parágrafos que se seguem descrevem a natureza do problema, apresentam soluções alternativas e elencam um conjunto de recomendações para aplicar essas soluções.

A Natureza do Problema

Os municípios portugueses possuem, em média, uma dimensão superior à dos seus congéneres europeus, com aproximadamente 36 mil habitantes e 300 quilómetros quadrados. Contudo, estes valores médios escondem desequilíbrios significativos. Assim, de acordo com os Censos de 2011, 37% dos municípios possuem menos de 10 mil habitantes, ao passo que apenas 19% (59 municípios) têm mais de 50 mil habitantes. Conforme podemos constatar no Quadro 1, o caso português não é tão dramático como outros países europeus onde predominam micro municípios (França, Suíça, Espanha, Hungria e República Checa, por exemplo), mas muitos destes países possuem níveis intermédios (regionais) de administração, que ajudam a superar os problemas inerentes à dimensão reduzida dos municípios. Em Portugal, para além da ausência de um nível de administração regional, constatamos uma tendência histórica para a imutabilidade das fronteiras municipais, com uma variação mínima (positiva) no número de municípios entre 1950 e 2007. A ausência de reformas territoriais profundas face às mudanças significativas no perfil das funções municipais justifica um olhar mais atento a esta realidade, bem como a procura de soluções que possam contribuir para acomodar as crescentes pressões exercidas sobre as autarquias locais enquanto unidades de provisão de bens e serviços.

Sob o ponto de vista económico e administrativo, os municípios de pequena dimensão populacional encontram-se impossibilitados de captar as economias de escala oferecidas por grande número de bens e serviços, apresentam reduzida capacidade técnica e recursos humanos em quantidade e qualidade insuficientes. A reduzida dimensão populacional tem igualmente consequências negativas a nível político e cultural, nomeadamente em termos de limitações ao pluralismo político, propensão para o clientelismo, relações de patrocínio, massa crítica reduzida e, de um modo geral, menor qualidade da democracia local. Por estes motivos,

urge encontrar alternativas para superar as consequências negativas que advêm da dimensão reduzida.

Genericamente podemos apontar duas soluções complementares para o problema da dimensão insuficiente: as fusões de municípios e a cooperação intermunicipal. Estas soluções têm sido usadas de modo complementar nos países nórdicos, como a Suécia, a Noruega e, até certo ponto, a Finlândia, embora neste último se note a preponderância da cooperação intermunicipal. Países como a Dinamarca e o Reino Unido optaram claramente pelas fusões de municípios em larga escala. Em países como a Espanha, a França e a Suíça tem prevalecido a cooperação intermunicipal como solução para os problemas da dimensão, em parte devido aos obstáculos políticos e culturais às fusões.

Quadro 1: Fusões de Municípios na Europa (1950-2007)

País	# 1950	# 2007	Δ #	Δ %	Área Total (km2)	Média 1950 (km2)	Média 2007 (km2)	População Média (2007)
Alemanha	24272	12340	-11932	-49,16	248.709	10,25	20,15	6681
Áustria	3999	2358	-1641	-41,04	83.857	20,97	35,56	3560
Bélgica	2669	589	-2080	-77,93	30.528	11,44	51,20	17898
Bulgária	1389	264	-1125	-80,99	110.994	79,91	420,43	27896
Dinamarca	1387	98	-1289	-92,93	43.093	31,07	439,72	55582
Eslováquia	3427	3029	-398	-11,61	49035	14,31	16,19	1782
Eslovénia	371	210	-161	-43,40	20273	54,64	96,54	9455
Espanha	9214	8111	-1103	-11,97	504.782	54,78	62,23	5512
Finlândia	547	416	-131	-23,95	338.145	618,18	812,85	12685
França	38814	36783	-2031	-5,23	551.602	14,21	15,00	1636
Grécia ^c	5959	1033	-4926	-82,66	131.957	22,14	127,74	10443
Holanda	1015	403	-612	-60,30	41.864	41,25	103,88	41118
Hungria	3032	3152	+120	+3,96	93.030	30,68	29,51	3153
Islândia ^a	229	124	-105	-45,85	102.950	449,56	830,24	2577
Itália	7781	8101	320	4,11	301.277	38,72	37,19	7035
Lituânia	87	60	-27	-31,03	65.200	749,43	1086,67	56721
Luxemburgo	126	116	-10	-7,94	2.586	20,52	22,29	3961
Noruega	744	431	-313	-42,07	386.963	520,11	897,83	10861
Portugal	303	308	+5	+0,02	92.072	303,87	298,94	35491
Reino Unido ^b	1118	238	-880	-78,71	244.103	218,34	1025,64	96500
Rep. Checa	11459	6244	-5215	-45,51	78.866	6,88	12,63	1641
Suécia	2281	290	-1991	-87,29	449.964	197,27	1551,6	32467
Suíça	3101	2758	-343	-11,06	41.293	13,32	14,97	2705
Turquia	628	3225	+2597	+413,54	783.562	1247,71	242,96	16560

Fonte: Council of Europe (1995); Council of Europe (2008)

^a 75 desde 1 de Janeiro de 2013

^b Shire Districts

^c 325 desde 1 de Janeiro de 2011

Δ # - Variação em número

Δ % - Variação em percentagem

Portugal insere-se igualmente neste último grupo. A última fusão de municípios em larga escala data do século XIX e a fusão voluntária sugerida no Memorando de Entendimento assinado em 2011 pelo Governo Português, Fundo Monetário Internacional, Comissão Europeia e Banco Central Europeu foi totalmente ignorada. Também a reforma territorial das freguesias, obrigatória à luz do Memorando de Entendimento, constituiu uma oportunidade

perdida, dado que teve custos políticos elevados para o poder local com ganhos muito limitados em termos de melhoria da arquitectura do sistema político local e do desempenho administrativo das novas unidades. Por outras palavras, reformou-se, de modo muito parcelar, o território dos governos subnacionais, ignorando as interligações com as restantes componentes desse mesmo sistema, nomeadamente o território dos municípios, a afectação de atribuições e competências entre municípios e freguesias, a lei das finanças locais e a lei eleitoral autárquica.

Por outro lado, a cooperação intermunicipal generalizou-se nos últimos anos, mais estimulada pela candidatura a fundos comunitários do que pelos potenciais ganhos de escala ou pela melhoria da qualidade e diversidade na oferta de bens e serviços às comunidades locais. Muitas associações de municípios encontram-se formalmente constituídas, mas permanecem ‘conchas vazias’, quase sem pessoal afecto aos seus quadros, com um número diminuto de serviços pelos quais são responsáveis e com reduzido impacto na sua área geográfica de actuação.

O Perfil das Soluções

As fusões de municípios consistem na definição de critérios relacionados com população, área e densidade populacional tendo em vista a redefinição das fronteiras municipais de modo a atingir os seguintes objectivos: a) competência profissional relevante; b) distanciamento suficiente entre cidadãos, funcionários e eleitos para evitar situações de clientelismo e favorecimento indevido; c) produção eficaz de bens e serviços; d) sustentabilidade económica-financeira; e) Elevada participação política; e f) liberdade de escolha: a área dos municípios não deve ser demasiado grande, de forma a abrir ao cidadão a escolha do local onde viver, trabalhar e divertir-se sem estar limitado a uma única alternativa.

Na Europa, a aplicação destes critérios às reformas territoriais tem sugerido a criação de municípios com a dimensão ‘ótima’ de aproximadamente 30 mil habitantes. Na Noruega, a proposta mais recente aponta para a fusão de todos os municípios com menos de 15 a 20 mil habitantes, o que reduziria o número de municípios naquele país de 428 para 100. Devem evitar-se soluções mais radicais como as adoptadas na Dinamarca (fusões de todos os municípios com menos de 30 mil habitantes) ou Inglaterra, onde os municípios têm, em média, 90 mil habitantes. A opção por estas reformas radicais equivaleria à destruição do nível local tal como o conhecemos (Copus, 2013), sendo esta solução desnecessária sob o ponto de vista económico e prejudicial em termos de participação política e envolvimento cívico dos cidadãos.

A cooperação intermunicipal pode assumir formas diversas, dependendo do número de municípios envolvidos, do grau de formalização e do alcance dessa cooperação. Nos casos mais simples, assume a forma de um protocolo entre dois municípios vizinhos, tendo como objectivo a acção conjunta num domínio específico (ambiente ou cultura, por exemplo). Em situações mais complexas pode envolver dezenas de municípios e abranger um vasto leque de atribuições, como sucede nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Em alguns casos, a cooperação é puramente voluntária (associações de municípios, por exemplo), ao passo que noutros é fortemente estimulada e condicionada por níveis superiores de governo (a constituição das Comunidades Intermunicipais, por exemplo).

O pressuposto de que a cooperação intermunicipal produz sempre economias de escala com base no aumento de tamanho da população e da área municipal é incorrecto, uma vez que

(Boyne, 1992; 1996): 1) as economias de escala não são uniformes para toda a gama de serviços prestados por um governo local (bens e serviços de capital-intensivo geram economias de escala significativas, mas os serviços de trabalho-intensivo geralmente não); 2) os custos de gestão aumentam significativamente com o aumento do tamanho da população, de modo que há um ponto a partir do qual se verifica um *trade-off* e se instalam deseconomias de escala; e 3) o tamanho da população é um substituto imperfeito para o custo de produção, porque os custos do serviço dependem de vários factores que não estão relacionados com o tamanho da população (clima, topografia, idade dos residentes, rendimento, flutuações sazonais nas populações-alvo e variações na qualidade do serviço). Assim, com base nestes argumentos, os formatos de cooperação intermunicipal a adoptar deverão ser diversificados e adaptados aos bens e serviços a prestar pelo município.

Recomendações

Face ao diagnóstico, e apresentadas as alternativas para enfrentar as dificuldades inerentes à reduzida dimensão da esmagadora maioria dos municípios portugueses, justifica-se a apresentação de um conjunto de recomendações com vista a melhorar a capacidade de resposta dos municípios aos desafios que se colocam pelo alargamento das suas atribuições e competências. Neste sentido, as reformas territoriais devem evitar promover soluções monolíticas de fusão e/ou cooperação intermunicipal, adequando as soluções às funções a desempenhar e aos bens e serviços a prestar.

1. Criação de condições e incentivos à fusão dos municípios de pequena dimensão em Portugal Continental. De forma realista, é necessário reconhecer que os municípios com menos de 20 mil habitantes são incapazes de cumprir integralmente as atribuições que lhes estão conferidas no artigo 23.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro ou o extenso leque de competências materiais definido no artigo 33.º da mesma Lei. No sentido da promoção das fusões, é recomendável a adopção de incentivos económicos directos e indirectos (reforma da fiscalidade local e do regime de transferências da administração central), de modo a transformar as fusões num processo com vantagens inequívocas.

2. A cooperação intermunicipal por via empresarial deve ser privilegiada na prestação de bens e serviços de capital-intensivo (construção de edifícios, investimento e gestão de infra-estruturas comuns, partilha de equipamentos, entre outros). Equipamentos e serviços nos domínios da cultura, lazer e desporto, do ambiente e saneamento básico e transportes podem e devem ser partilhados entre municípios através de acordos de cooperação, de modo a rentabilizar a sua utilização e a melhorar a qualidade da oferta.

3. Em contraste com o ponto anterior, a prestação de bens e serviços de trabalho-intensivo (acção social, creches, lares de idosos, apoio domiciliário, programas de apoio ao emprego local) deve fazer-se preferencialmente através de redes compostas por actores dos sectores público, privado e sem fins lucrativos. Programas do tipo Rede Social podem ser replicados a nível intermunicipal, tendo em vista aumentar o grau de cobertura das populações-alvo destes serviços e a reduzir a dependência dos municípios do financiamento da Segurança Social e outros organismos da Administração Central.

4. Estas e outras propostas devem merecer uma análise aprofundada através de uma comissão independente para a reforma territorial constituída por uma maioria de peritos técnicos, mas incluindo igualmente representantes dos *stakeholders*, como sejam representantes do governo, da oposição, da Associação Nacional de Municípios, da Associação Nacional de

Freguesias, entre outros. A comissão deverá apresentar uma proposta com um conjunto de alternativas passíveis de implementação no prazo máximo de um ano a partir do momento da sua constituição. À comissão competirá apresentar soluções técnicas viáveis, tendo por base as atribuições e competências definidas por lei e as demais transferidas para os municípios por delegação ou acordos de cooperação com a administração central. A decisão sobre o formato final da reforma territorial a adoptar cabe aos eleitos nacionais e locais.

5. Por último, todas as reformas territoriais e de cooperação intermunicipal têm que ser monitorizadas e avaliadas, evitando a tendência crónica para a ausência de avaliação na concepção, monitorização e avaliação de políticas e programas públicos em Portugal. À semelhança do que sucedeu no caso dinamarquês, a reforma territorial deverá ser acompanhada e avaliada durante a década seguinte. Esta avaliação deve centrar-se nos impactos da reforma a nível económico (eficiência técnica e custos de funcionamento), político (efeitos na eficácia política interna e externa) e administrativo (equidade no tratamento dos cidadãos e qualidade na prestação de bens e serviços). De igual modo, as iniciativas de âmbito intermunicipal (de tipo empresarial ou em rede) terão que ser monitorizadas através de sistemas de informação para a gestão e avaliadas periodicamente para aferir o seu grau de concretização dos objectivos.

Reformar o território implica alterar fronteiras estabelecidas há mais de um século, mexer em interesses políticos e económicos fortemente instalados e subverter a tendência do sistema autárquico português para a preservação do *status quo*. Se é verdade que a identidade dos territórios e a tradição do municipalismo português têm que ser respeitadas neste processo, não é menos verdade que sem uma reforma territorial profunda uma larga fatia dos municípios portugueses encontra-se condenada a definhar lentamente por falta de viabilidade política, económica, social e cultural. As recomendações contidas neste capítulo são um primeiro passo no sentido de travar esse processo.

Referências

Boyne, G. 1992. Local Government Structure and Performance: Lessons from America? *Public Administration* 70 (3): 333-57.

Boyne, George. 1996. "Scale, Performance and the New Public Management: An Empirical Analysis of Local Authority Services." *Journal of Management Studies* 33 (6): 809-826.

Copus, Colin. 2013. *Leading the Localities: Executive Mayors in English Local Governance*. Manchester, UK: Manchester University Press.